

Citoyenneté, nationalité et formation nationale en Suisse 1798–1925

par Regula Argast, Silvia et Gérald Arlettaz

L'évolution de la citoyenneté moderne – comprise ici en tant que nationalité avec les droits et obligations qui lui sont rattachés – est étroitement liée à la formation nationale au niveau politique, social, économique et culturel.¹ Cette contribution retrace, au fil des principales étapes qui ont marqué l'évolution de la citoyenneté suisse entre 1798 et 1925, la relation de dépendance réciproque qui existe en Suisse entre la citoyenneté et la formation nationale. La question est donc de déterminer quelles sont les étapes de l'évolution de la nationalité suisse et des droits civiques qui ont favorisé ou au contraire gêné la formation nationale et, inversement, de comprendre comment la formation nationale a influencé la nationalité. Ce texte souhaite donc contribuer au travail d'explication et d'interprétation du changement historique qui est survenu dans ces relations, souvent encore analysées comme une relation à sens unique.

Cet article se consacre donc principalement à deux aspects principaux parmi ceux qui, en Suisse, ont profondément marqué cette relation: le premier concerne la tension existant entre, d'un côté, le pouvoir étatique centraliste et, de l'autre, les cantons et collectivités particularistes. Cette tension fédéraliste

¹ Le concept de «formation nationale» est emprunté à Etienne Balibar qui le met en relation avec la «nationalisation de la société» (cf. Balibar, Etienne et Wallerstein, Immanuel, *Race, nation, classe. Les identités ambiguës*, Paris, La Découverte, 1988, pp. 125–126). Ce concept s'inspire également des travaux de Gérard Noiriel qui parle plutôt de «construction du fait national» ou de «l'espace national», (voir notamment *Le creuset français. Histoire de l'immigration XIX–XXe siècles*, Paris, Seuil, 1988, pp. 277 ss.). Pour notre part, nous utilisons le concept de «formation nationale» pour désigner l'espace politique, juridique, économique, social et culturel de l'entité nationale en évolution.

fondamentale a joué un rôle central dans le type de relation qui s'est établi entre la citoyenneté, la nationalité suisse et la formation nationale tout au long de la période étudiée.

Le deuxième aspect s'intéresse essentiellement à l'intégration d'un discours sur la nation suisse² et sur une représentation imaginaire du monde extérieur³ aux débats consacrés à la nationalité suisse. C'est, à différentes époques, le biais qui doit permettre de justifier et d'imposer les lois et la mise en œuvre de la procédure de naturalisation, ainsi que les droits et obligations civiques, dans le cadre de l'accroissement de la formation nationale. Le texte s'interroge également sur les phases durant lesquelles les relations entre citoyenneté et formation nationale se spécifient par une distinction nette entre le discours nationaliste et celui mené sur la citoyenneté.

Cet article est divisé en trois parties. La première, traitée par Silvia Arlettaz, concerne la nationalité suisse au cœur de la zone de tension existant entre un concept républicain et un modèle politique-culturel de la nation, à l'époque de l'Etat helvétique centralisé, de la Médiation et de la Restauration. La seconde partie, rédigée par Regula Argast, est consacrée à l'époque du jeune Etat fédéral jusqu'en 1903. Elle s'interroge sur la citoyenneté suisse en tant que modèle juridique et social dans le cadre de l'évolution de l'Etat national. Dans la troisième et dernière partie, Gérald Arlettaz analyse les transformations du sens de la nationalité suisse avant et après la Première Guerre mondiale en se concentrant sur la nationalité en tant que modèle culturel ou ethno-racial.

² Cf. Anderson, Benedict, *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts*, éd. revue et augmentée, Berlin, Ullstein Taschenbuchverlag, 1998. Anderson (p. 15) définit les nations comme des communautés souveraines, limitées territorialement et en nombre, mais simultanément aussi comme des «communautés imaginées» (*"imagined communities"*). En ce qui concerne le discours conceptuel sur la construction de la nation, cf. Sarasin, Philipp, «Die Wirklichkeit der Fiktion. Zum Konzept der imagined communities», *Politische Kollektive. Die Konstruktion nationaler, rassischer und ethnischer Gemeinschaften*, publié par Ulrike Jureit, Münster, Edition Westfälisches Dampfboot, 2001, pp. 22–45. Voir aussi Tanner, Jakob, «Nation, Kommunikation, Gedächtnis. Die Produktivkraft des Imaginären und die Aktualität Ernest Renans», *ibid.*, pp. 46–67.

³ Le discours conceptuel sur la construction de la nation est accompagné de la construction de «l'extérieur imaginé». Cf. la 3e partie du présent article, «La nationalité, modèle culturel ou ethnoracial (1900–1925)?», rédigée par Gérald Arlettaz.

I. Le droit de cité entre l'Etat national et les collectivités locales (1798–1848)

par Silvia Arlettaz

Entre 1798 et 1848, la structure nationale hésite entre une forme républicaine unitaire et centralisée et une forme fédéraliste. C'est dans ce contexte que s'inscrit l'évolution du concept de droit de cité pendant la République helvétique, souveraine en matière d'octroi de la naturalisation, puis, sous la Médiation et sous le Pacte fédéral, avec les communes qui recouvrent leurs prérogatives en la matière.

Le développement de la Confédération helvétique, sur des bases polycentrique, biconfessionnelle, pluriculturelle et multiple dans ses modes d'organisation, n'a pas permis l'émergence d'une idée politique de nation avant la République helvétique. En revanche, sur le plan culturel, cette diversité n'a pas empêché le développement d'un sentiment suisse. En 1798, l'élite de la République poursuit le projet d'affirmer une identité nationale, mais celle-ci est désormais englobée dans une conception politique de la nation dont l'existence s'impose comme une des dimensions nécessaires à la pérennité du nouveau régime. Toutefois, marqués par le fédéralisme et par les particularismes locaux, les Suisses peinent à se reconnaître dans le concept de nation, lui préférant celui de République. De fait, la sensibilité est nationale, mais la référence républicaine. La Médiation, et plus encore le régime du Pacte fédéral de 1815 qui proclame la souveraineté absolue des cantons, amorcent un retour à l'ancien ordre; la nation s'efface devant les cantons et perd sa substance. D'une manière générale, c'est le terme de «Suisse», puis également de «Confédération»⁴ qui est désormais utilisé par opposition à canton. La Constitution fédérale de la Confédération suisse de 1848, puis celle révisée de 1874 ne mentionnent qu'une seule fois le terme «nation» dans leur préambule.

Sous l'Ancien régime, avec la fermeture de l'accès aux bourgeoisies, les liens de dépendance qui unissent les bourgeois résidant dans leur commune d'origine sont non seulement juridiques, politiques et économiques, mais

⁴ Voir l'Acte fédéral de 1803 ainsi que le Pacte fédéral du 7 août 1815.

aussi culturels. L'appartenance est essentiellement transmise par le *jus sanguinis*. En 1798, la République helvétique instaure un peuple souverain, composé de citoyens. Dès lors, la notion de «citoyen» s'impose comme la référence dominante et intégratrice du fonctionnement de la société. Cette référence renvoie à une collectivité nationale définie essentiellement en termes politiques, mais elle n'est pas ethnique. En outre, le projet républicain d'intégration ne revêt pas encore une dimension socioéconomique; les réseaux et les faits sociaux qui permettront d'engendrer un processus sociologique d'appartenance n'apparaîtront qu'au cours de la deuxième moitié du XIXe siècle.⁵

Le projet républicain de 1798 a pour but d'instaurer une nation unitaire sur les bases d'un programme fondé sur des valeurs révolutionnaires. Ces deux objectifs entrent en concurrence dans la mesure où le message universaliste des droits de l'homme met en évidence les libertés individuelles, alors que la République est confrontée au défi de construire une entité nationale, donc exclusive et se distinguant des autres nations. Le citoyen est au centre du processus de construction nationale qui s'accompagne d'une restructuration des rapports sociaux sur les principes d'égalité, de liberté et de démocratie. La création d'un peuple de citoyens implique prioritairement de définir qui sont les nationaux, puis le statut lié à la qualité de national. La première intégration qui est en cause concerne donc les populations des ci-devant cantons. A cet effet, la République helvétique crée un indigénat helvétique. Le lien du citoyen à l'Etat s'exprime dans les termes de «droit de cité» et de «droits du citoyen»; leur utilisation n'introduit pas encore de distinction rigoureuse entre l'origine, la qualité et le statut de citoyen.

La République développe un modèle d'intégration de type civico-territorial, fondé sur des valeurs communautaires républicaines. Cette première codification du droit de cité suisse renvoie à la nation, mais aussi à la collectivité et à la tradition, elle n'a pas de prétention «assimilationniste» à l'égard des étrangers. Ce modèle génère un triple discours: un message universaliste, un message national modérément libéral et un message local communautaire protectionniste. La vision libérale se montre confiante dans le progrès et dans les vertus des libertés individuelles. Elle préconise l'association de toutes les forces vives au développement de l'intérêt général; dès lors, l'étranger

conforme peut prétendre à une place dans la société. A cette conception s'oppose une vision protectionniste et communautaire, liée notamment à la défense des institutions traditionnelles. L'étranger est assimilé à un danger démographique (surpopulation), économique (concurrence), à un risque de surcharge financière pour les collectivités (assistance publique) et à une menace pour le caractère et les vertus suisses. En conséquence, favoriser les naturalisations ne ferait qu'attirer la «die des nations». Toutefois, même pour les partisans d'une politique libérale, une grande prudence dans la réception de nouveaux citoyens est de rigueur. Ainsi, le projet d'introduire un *jus soli* échoue; la qualité de Suisse se mérite et ne saurait être abandonnée aux aléas du hasard.

De fait, si la République helvétique modifie profondément les procédures et les conceptions en matière de naturalisation, elle ne change pas l'esprit restrictif et sélectif qui sous-tend la politique d'admission des nouveaux citoyens. Certes, par rapport à la fermeture de l'accès au bourgeoisies sous l'Ancien régime, la création d'un indigénat helvétique marque une volonté intégratrice. Mais, élargi de la commune aux frontières de la République, le nouvel espace de référence reste régi par des principes protectionnistes. L'accès au droit de cité est déterminé en fonction d'une communauté nationale fondée sur la filiation, dont le principe du *jus sanguinis*, héritage de l'Ancien Régime, protège l'unité ethnoculturelle. Il est conçu pour gérer l'apport étranger en fonction des intérêts de la République, conformément à la morale, aux valeurs et à l'idéologie dominantes de la République. Toutefois, le droit de cité ne se réfère en aucun cas au concept de nationalité qui ne correspond alors ni à une réalité juridique, ni même à un sentiment d'appartenance.

La République helvétique se développe sur des bases à la fois universalistes et nationales, intégratrices et exclusives. De fait, elle s'appuie sur une vision du monde définie théoriquement par la philosophie des Lumières, mais elle s'incarne dans un système d'institutions nationales. Les conditions de l'accès au droit de cité renvoient au fonctionnement de la société démocratique. Après les dispositions relativement libérales de 1798, les critères pour la naturalisation se durcissent; il s'agit de réserver la naturalisation aux seuls individus offrant toutes les garanties civile, morale, économique et sociale, c'est-à-dire des futurs citoyens aptes à exercer une fonction participative. Ainsi, la première loi sur la naturalisation, du 10 août 1801, institutionnalise une politique sélective motivée par de arguments essentiellement économiques.

⁵ Sur cette problématique, voir la thèse de Arlettaz, Silvia, *Citoyens et étrangers sous la République helvétique 1798–1803*, Genève, Georg, à paraître 2004.

La République helvétique n'exprime ni le dessein politique ni le besoin d'accroître le nombre de ses citoyens. Elle entend contrôler l'accueil ponctuel d'individus intégrés, «probes et industrieux», «utiles» pour l'intérêt général et perçus comme un facteur dynamique pour le développement de la patrie. L'octroi du droit de cité est moins envisagé comme un instrument d'intégration que comme un moyen de protection de la communauté. Les bénéficiaires sont des étrangers qui font déjà partie d'une catégorie de privilégiés.

Après l'échec de la République helvétique, sous la période de la Médiation, il est toujours question de citoyens suisses, mais il n'y a plus d'indigénat suisse. Le processus de dissolution du lien confédéral se poursuit avec le Pacte fédéral du 7 août 1815. Les cantons et les communes recouvrent leurs prérogatives historiques en matière de naturalisation; la Diète invite les cantons à durcir l'accès au droit de cité.⁶ La Confédération suisse ne connaît de citoyens que ceux des cantons, encore faut-il que ses derniers soient au bénéfice d'un droit de cité communal.⁷ Les Confédérés établis hors de leur canton d'origine sont assimilés à des étrangers; dans plusieurs cantons, l'exclusion s'étend même aux indigènes domiciliés hors de leur commune d'origine.⁸ L'intérêt pour une politique commune en matière de naturalisation n'est plus d'actualité.

Déjà sous la République helvétique, une opposition, légitimée par la défense du caractère et des spécificités suisses, fait entendre sa voix. Critique face à la notion de progrès, elle estime que l'incorporation d'étrangers met en péril les valeurs traditionnelles. Minoritaire, elle s'oppose alors aux partisans d'une vision civique de l'intégration qui ne considèrent pas ces références comme immuables et héréditaires. Toutefois, dans le quotidien, le rejet de la différence marque encore de son empreinte les mentalités qui peinent à évoluer et

⁶ Séance de la Diète du 14 juillet 1804 (His, Eduard, *Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts*, Erster Band, «Die Zeit der Helvetik und der Vermittlungsakte 1798 bis 1813», Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1920, p. 119).

⁷ *Idem*, p. 117. Voir également la décision de la Diète fédérale, du 13 juillet 1819 (His, Eduard, *Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts*, Zweiter Band, «Die Zeit der Restauration und der Regeneration 1814 bis 1848», Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1929, p. 201).

⁸ Aubert, Jean-François, *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*, Berne, Francke, 1975 (2e édition), p. 17.

font obstacle au langage du droit. Le canton et la commune s'imposent à nouveau comme l'incarnation du lien historique, institutionnel et moral auquel le «Suisse» est censé s'identifier. Dans ce contexte, les principes de liberté et d'égalité cédant le pas à des solidarités redevenues locales, l'octroi du droit de cité aux étrangers est fonction des intérêts des collectivités communales et cantonales.

Sous la Restauration, une critique du régime est formulée avec un appel à un Etat fédéral plus fort et à une démocratisation des institutions. En matière de naturalisation, la pratique reste restrictive afin de réserver l'accès aux droits politiques à des citoyens ayant fait leur preuve. A l'inverse, pour des arguments égalitaires, mais aussi politiques, certaines tendances libérales et plus particulièrement les radicaux cherchent à faciliter la naturalisation dans l'espoir que de nouveaux citoyens viennent renforcer ses rangs.⁹

Si, depuis la chute de la République helvétique, un certain retour en arrière s'opère sur le plan constitutionnel, l'idée d'une volonté de destinée commune, exprimée en 1798 dans la référence à l'«unité de patrie et d'intérêt» continue à se développer. Il n'est certes pas encore question d'une «nationalité» au sens juridique, mais cette notion acquiert une existence sur le plan culturel. De fait, elle s'impose dans les années 1830 dans le vocabulaire politique, notamment sous la plume de Pellegrino Rossi, dans le débat sur le projet de révision du Pacte fédéral. S'interrogeant sur la place de l'«idée de la nationalité»¹⁰ dans la pensée suisse, Rossi répond:

«Oui, l'idée d'une commune patrie ne nous est point étrangère; le sentiment de la nationalité existe dans nos cœurs. Et quoi qu'en disent les détracteurs des temps modernes, c'est une des gloires de ces temps, que cette idée ait acquis plus de netteté, ce sentiment plus d'énergie [...]. Le sentiment de la nationalité suisse est, pour ainsi dire, notre poésie, notre idéal [...]. Résumons-nous: la souveraineté des cantons est en Suisse le principe historique et fondamental, l'expression du passé et du présent. Mais ce principe, cette expression, aujourd'hui plus que jamais,

⁹ Voir His, E. (note 7), p. 206.

¹⁰ *Rapport de la Commission de la Diète aux vingt-deux cantons suisses sur le projet d'acte fédéral par elle délibéré à Lucerne le 15 décembre 1832*, Genève, décembre 1832, p. 17.

sont cependant modifiés par une autre idée, par l'idée d'une patrie commune, d'un intérêt général qu'il faut consolider et protéger.»¹¹

Pour autant, cette idée de «nationalité» n'est pas encore formulée comme un critère déterminant pour l'intégration. Dans le discours libéral en particulier, la naturalisation reste fondée sur une vision communautaire de type local. Toutefois, comme le souligne Rossi, il est nécessaire pour la régénération politique et industrielle du pays d'intégrer les Suisses par le libre établissement et par des lois civiles. Chaque canton est souverain, mais qu'il n'«oublie pas en même temps la nationalité suisse, au point de traiter ses confédérés autrement que ses propres citoyens».¹² En revanche, les domiciliés n'étant pas citoyens du canton, Rossi ne propose pas «que le domicile suffise pour imposer leur naturalisation».¹³

Plus encore, pour le radical vaudois Henri Druey, l'«esprit suisse», l'«esprit national» n'est qu'une étape de la marche à la liberté, à l'égalité et à l'unité. En 1834, il réclame une «nationalité suisse pour des citoyens suisses quelle que soit leur origine cantonale».¹⁴ Bien que se référant toujours à des bases cantonales, l'intégration des citoyens suisses va connaître une première concrétisation avec la Constitution de 1848. Le concept de «nationalité» n'apparaîtra dans la Constitution qu'en 1874, puis dans la première loi fédérale de 1876 comme synonyme de «droit de cité».¹⁵

¹¹ *Idem*, pp. 19–21. En 1847, Ulrich Ochsenbein, président de la Diète du 5 juillet 1847, rappelle que le «peuple entier, à peu d'exceptions près, manifeste de la façon la plus vive et la plus belle la conscience intime de son unité, de sa nationalité [...]». (Cité par Rappard, William, *La Constitution fédérale de la Suisse, 1848–1948*, Neuchâtel, 1948, p. 90).

¹² Voir note 10, p. 33.

¹³ *Idem*, p. 31.

¹⁴ Arlettaz, Gérald, *Libéralisme et société dans le canton de Vaud 1814–1845*, Lausanne, Bibliothèque historique vaudoise, 67, 1980, p. 456.

¹⁵ Si les textes français se réfèrent explicitement au terme de «nationalité», les textes allemands utilisent le terme de «Bürgerrecht».

II. Le modèle juridique et social de la citoyenneté suisse dans le cadre de la formation de l'Etat national (1848–1903)

par Regula Argast

De 1848 à 1903, les débats sur la citoyenneté suisse font principalement référence à un modèle juridique et social. Ils se déroulent en grande partie indépendamment de ceux relatifs à la nation suisse. Ce n'est que vers la fin du XIXe siècle que les partisans d'une conception de la nationalité suisse en tant que représentation d'une «identité nationale» commencent à se faire entendre. Auparavant, le débat sur la citoyenneté suisse est consacré à deux aspects en particulier: aux compétences de l'Etat fédéral, des cantons et des communes en matière de réglementation législative relative au droit de cité, ainsi qu'à certains aspects de l'intégration et de l'exclusion des Suisses et des étrangers, au sein de la société suisse.

Partant de ces constats, nous retracerons l'évolution de la citoyenneté suisse, envisagée dans sa relation à la formation de l'*Etat national* qui détermine toujours le niveau de fédéralisme et de centralisme. En outre, la régulation de la société suisse attirera notre attention car c'est également à compter de la fin du XIXe siècle que les réglementations fédérales concernant la nationalité suisse afficheront ouvertement leur volonté d'intégrer ou d'exclure les étrangers et étrangères.

Lors de l'émergence des Etats-nations modernes, le pouvoir de définir qui fait partie du «peuple»¹⁶ et qui, par conséquent, peut posséder les droits et les obligations rattachés à la nationalité, ne relève pas systématiquement de la compétence des administrations étatiques centrales. Tout particulièrement dans les jeunes Etats inspirés du fédéralisme, ce sont les autorités décentralisées qui continuent de décider qui peut devenir membre de la communauté. Avec la fondation en 1848 de l'Etat fédéral, opposé aux cantons précédemment souverains, deux formes concurrentes de gouvernements se font face;

¹⁶ Häfelin, Ulrich/Haller, Walter, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Ein Grundriss*, 4e éd. revue et augmentée, Zurich 1989, p. 62: «Damit [mit dem Begriff «Staatsvolk», Anm. R. A.] sind die Staatsangehörigen gemeint.»

chacune luttant pour accroître ses compétences ou plutôt pour ne pas les perdre. Cette lutte a également des retentissements sur la citoyenneté suisse.

L'article 42 de la première Constitution fédérale, datée de 1848, dispose que le citoyen suisse se définit par l'appartenance à un canton. Les dispositions légales relatives à la naturalisation ainsi que la mise en œuvre de cette procédure relèvent ainsi presque exclusivement de la compétence juridique des cantons et des communes. En cette matière, la Confédération ne fait que fixer la règle selon laquelle les personnes souhaitant se faire naturaliser en Suisse doivent abandonner leur nationalité antérieure, interdisant ainsi la double nationalité. De même, «aucun canton ne peut priver un de ses ressortissants du droit d'origine ou de cité».¹⁷ La réglementation sur la double nationalité découle de certaines réflexions en politique étrangère: l'obligation faite aux personnes ayant la double nationalité d'effectuer leur service militaire a suscité des conflits avec les autres Etats, ce qu'il s'agit d'éviter à l'avenir. Par ailleurs, en abolissant la perte de nationalité, la Confédération contribue à empêcher l'apparition de nouveaux apatrides.

Le droit de cité se transmet par filiation, selon le principe traditionnel en vigueur dans les cantons et les communes dit du droit du sang (*jus sanguinis*). En 1848, celui-ci ne sous-entend cependant aucune conception ethnique de la communauté. Le *jus sanguinis* peut au contraire être interprété à cette époque dans le cadre de l'autodétermination communale et cantonale. En effet, l'attribution automatique du droit de cité du fait de la naissance sur le territoire cantonal ou communal priverait les communes de leur pouvoir de contrôle dans ce domaine. Celles-ci perdraient ainsi leur pouvoir à déterminer combien de citoyens et citoyennes sont autorisés à se partager les biens communaux et si les enfants nés sur le sol de la commune ou du canton peuvent acquérir ou non la qualité de citoyen ou citoyenne. Cette attitude est motivée par le fait que l'assistance publique étant une compétence communale, l'attribution du droit de cité constituerait un danger pour le budget de l'aide sociale. Simultanément, les communes et les cantons devraient renoncer aux

taxes sur la naturalisation, qui, en l'occurrence, les aident souvent à assainir leurs finances.¹⁸

En n'excluant pas en 1848 le droit de cité du domaine de souveraineté des cantons et des communes, la Confédération reconnaît la souveraineté traditionnelle des Etats en la matière. En particulier jusqu'à la révision constitutionnelle de 1874, ce pouvoir constitue pour les cantons et communes une «pièce de résistance», héritage de l'Ancien Régime, face aux tendances centralisatrices et nationalisantes de la Confédération. A cette époque donc, le droit de cité s'oppose plus qu'il ne contribue à la formation nationale de la Confédération suisse.

En revanche, les droits et les obligations civiques contribuent à la formation nationale en ce qu'ils instaurent un rapport par principe égalitaire entre les citoyens et citoyennes, ainsi qu'entre eux et le pouvoir étatique. Contrairement au droit de cité, l'uniformisation des droits civiques à partir de 1848 joue donc un rôle fondamental dans la formation nationale de l'espace social. La Constitution suisse de 1848 garantit par conséquent aussi des droits politiques et des libertés, liés à la qualité de Suisse.

Parmi ceux-ci, il faut souligner l'importance de la liberté d'établissement et des droits politiques pour l'émancipation juridique, l'économie et l'intégration de la société suisse: le cens est définitivement supprimé et les citoyens domiciliés dans un canton autre que leur canton d'origine obtiennent la possibilité, à compter de cette date, de faire valoir leurs droits politiques au niveau fédéral. En outre, ils sont autorisés, après un délai d'attente maximum de deux ans, à exercer leurs droits politiques dans les affaires cantonales. Indirectement, ces dispositions ont également une importance économique: la liberté d'établissement, dont le but est d'encourager également la mobilité dans le sens d'une économie libérale, aurait moins d'attrait si les droits politiques étaient liés au seul canton d'origine. Avec ces dispositions sur les droits politiques, la Confédération ne répond donc pas seulement à l'exigence de perpétuer les principes républicains des différents cantons, mais également aux défis nés de l'ordre économique libéral. De cette façon s'entrecroise le

¹⁷ Art. 43 de la Constitution fédérale de 1848.

¹⁸ Argast, Regula, *Die Bürgerrechtsgesetze im Kanton Baselland von 1835 und 1877 als Indikatoren kantonaler, kommunaler und individueller Interessen*, mémoire de licence (non publié), Université de Bâle, 1995.

principe à la fois égalitaire et libéral de la citoyenneté qui étaye la formation nationale de la société suisse et de son droit.¹⁹

Parallèlement, il faut relativiser la formation nationale de l'espace social par les droits civiques découlant de la Constitution fédérale de 1848. En effet, l'égalité et la liberté garanties par le texte ne revêtent pas de caractère universel, pas même pour les citoyens de nationalité suisse. Les droits liés à la nationalité sont surtout attribués aux hommes suisses de religion chrétienne. Alors que le texte de loi refuse implicitement aux femmes la plupart de ces droits, il écarte explicitement les personnes de religion juive. Mais, tandis que les juifs suisses de sexe masculin luttent en 1866 pour la liberté d'établissement et en 1874 pour la liberté de culte, les femmes continuent à être évincées de ces libertés et droits politiques.²⁰ Albert Affolter, ancien juge fédéral, spécialiste de droit public, considère encore en 1911 que les femmes, «die sowieso das Stimmrecht nicht besitzen, als im Nichtbesitze der bürgerlichen Rechte und Ehren befunden [werden können] und ihnen die Niederlassung verweigert [werden kann]».²¹ Ici encore le croisement entre les droits politiques et la liberté d'établissement joue à plein et son refus entraîne de lourdes conséquences. Les personnes qualifiées en 1848 d'heimatlosen restent également privées de tous ces droits civiques. Étaient ainsi désignés les «tolérés» et les «vagabonds».²² Dans l'article 56 de la Constitution fédérale de 1848, la Confédération prévoit: «Il sera rendu une loi fédérale pour déterminer de quels cantons ressortissent les gens sans patrie et pour empêcher qu'il ne s'en forment de nouveaux.» La loi fédérale sur l'heimatlosat, datée du 3 décembre 1850, poursuit un but d'homogénéisation de la société

¹⁹ Mackert, Jürgen, *Kampf um Zugehörigkeit: Nationale Staatsbürgerschaft als Modus sozialer Schliessung*, Wiesbaden/Opladen, 1999, pp. 21 ss. Le modèle dichotomique selon lequel la citoyenneté peut être interprétée soit comme statut libéral d'après James Stuart Mill, soit comme une participation égalitaire d'après Jean-Jaques Rousseau, ne peut s'appliquer que dans une forme hybride en Suisse.

²⁰ Wecker, Regina, «Ehe ist Schicksal, Vaterland ist auch Schicksal und dagegen ist kein Kraut gewachsen. Gemeindebürgerrecht und Staatsangehörigkeitsrecht von Frauen in der Schweiz 1798–1998», *L'Homme. Zeitschrift für feministische Geschichtswissenschaft*, Citizenship, 1999, 1, pp. 13–37.

²¹ Affolter, Albert, *Die individuellen Rechte nach der bundesgerichtlichen Praxis: Nachtrag zu den Grundzügen des Schweizerischen Staatsrechts*, Zürich, Art. Institut Orell Füssli, 1911, note 2, p. 78.

²² *Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse (RO)*, 1ère série, vol. 2, pp. 130–138, «Loi fédérale sur l'heimatlosat, du 3 décembre 1850».

suisse. Cependant, les mesures prises par la Confédération sont à double face pour les personnes sans domicile fixe.

La loi fédérale de 1850 s'est fixée pour objectif de déterminer l'appartenance à l'Etat membre des «heimatlosen», de rattacher ces derniers à un canton en vue de leur naturalisation et enfin d'éviter que leur nombre continue à augmenter. En outre, cette loi poursuit explicitement un autre but, celui d'anéantir le style de vie nomade.²³ L'article 18 de la loi pénalise le mode de vie non sédentaire en menaçant «de détention ou [de] travail forcé». L'article 16 oblige les enfants d'anciens apatrides à «une instruction scolaire et religieuse régulière», ce qui signifie le déclin des activités professionnelles qui reposent sur la mobilité des groupes de population non sédentaires.

La Confédération atteint ses objectifs en grande partie. La formation nationale profite du fait que la Confédération avec un effort et un zèle énormes s'approprie le contrôle de la migration intérieure, qu'elle intensifie son appareil administratif et qu'elle réussit finalement à imposer sa volonté aux cantons et communes. Cependant, en détruisant en profondeur la culture de la mobilité, la Confédération ne parvient qu'à une homogénéisation superficielle de la société suisse: l'égalité juridique des personnes nouvellement naturalisées, suite à l'entrée en vigueur de la loi de 1850, n'est toujours pas garantie. D'après la loi, elles ne peuvent pas bénéficier des droits civiques complets de la communauté et par conséquent ne sont pas autorisées à jouir des bénéfices de la commune.²⁴ Même si, en effet, la nouvelle situation juridique de certains peut leur ouvrir de nouvelles perspectives, au quotidien, la plupart des individus considérés autrefois comme apatrides ne peuvent pas réellement profiter de leurs nouveaux droits. De plus, les cantons ne sont pas non plus obligés de naturaliser les femmes de plus de cinquante ans, ni les hommes de plus de soixante.²⁵ Les cantons et communes considèrent en effet que ces tranches d'âge constituent un risque pour le budget de l'aide sociale. Alors qu'ils ne sont pas autorisés à bénéficier des chances que procure cette loi sur la naturalisation, ses effets négatifs ne leur sont pas épargnés. Enfin, comme les naturalisations forcées ont coûté beaucoup d'argent aux communes et aux can-

²³ Meier, Thomas Dominik et Wolfensberger, Rolf, «Eine Heimat und doch keine». *Heimatlose und Nicht-Sesshafte in der Schweiz (16.–19. Jahrhundert)*, Zurich, Chronos, 1998.

²⁴ *RO* (note 22), p. 131, article 4.

²⁵ *Idem*, article 3.

tons, la Confédération n'ose plus pendant longtemps contester les autres compétences des communes et cantons en matière de droit de cité.

De 1874 à 1903, on assiste à d'importantes transformations sociales, économiques et politiques. Cette époque est marquée par l'augmentation de l'immigration et de la migration intérieure, par la formation de centres économiques et culturels dans les villes, par l'intégration des conservateurs catholiques au sein du Conseil fédéral, par l'extension des droits issus de la démocratie directe et par l'apparition des premières institutions étatiques sociales. Parallèlement à cette évolution, on assiste aussi à la transformation de l'Etat fédéral, de la législation sur les droits des citoyens suisses, de l'effet nationalisant de la citoyenneté ainsi qu'à l'apparition de diverses représentations d'une «identité nationale».

L'article 44 de la Constitution de 1874 augmente le domaine de compétence de la Confédération en matière de la nationalité. La Confédération devient compétente pour réglementer législativement le droit de nationalité en Suisse. Pourtant, au regard de la «loi fédérale sur la naturalisation suisse et la renonciation à la nationalité suisse», l'intervention législative de la Confédération reste bien modeste.²⁶ Les cantons tirent profit politiquement de leur position de force. Celle-ci est en effet améliorée par l'échec de la révision constitutionnelle de 1872, qui prévoyait une centralisation plus forte que celle stipulée dans la Constitution de 1874, et par l'introduction du référendum législatif facultatif en 1874.

Lorsque le projet de loi, accompagné du message sur la nationalité passe devant la commission du Conseil des Etats, le 10 juin 1876, celle-ci délibère aussi sur une proposition déposée par la minorité au sein du Conseil fédéral. La proposition plaide pour que «die Bewilligung des Bundes der Aufnahme in das Orts- und Kantonsbürgerrecht erst nachfolgen zu lassen, oder doch dem Naturalisationsakt noch eine eidgenössische Signatur zu verleihen».²⁷ La commission estime que même si cette idée est

²⁶ RO, nouvelle série, vol. 2, «Loi fédérale sur la naturalisation suisse et la renonciation à la nationalité suisse, du 3 juillet 1876», pp. 452–455.

²⁷ Schweiz. Bundesarchiv (BAR) E21#9001#20587*, *Genehmigung der Botschaft und des Gesetzesentwurfes, Bundesratsbeschluss vom 2. Juli 1876, 2. Bericht der Kommission des Ständerates, 10. Juni 1876. Ibid.* pour les citations suivantes.

«an sich wohl berechtigt, allein nach Ansicht der Mehrheit der Kommission nicht ausnahmsweise durchzuführen, so lange das Schweizerbürgerrecht keinen realen Gehalt hat, sondern lediglich als Ausfluss der engern Bürgerrechte sich darstellt».²⁸

Les représentants parlementaires des cantons sont bien plus en faveur de la conception inspirant le projet de loi,

«wonach dem Bunde nur die politische Seite der Naturalisation zugewiesen, diese aber in den Vordergrund gestellt wird, während die weiteren Bedingungen der Einbürgerung sammt dem daherigen Verfahren, wie bis anhin, der Kantonalgesetzgebung überlassen bleiben».

L'argumentation du Conseil des Etats est donc tautologique: A partir du moment où on reconnaît un «réel contenu» à la nationalité suisse, c'est-à-dire si la nationalité était définie comme suisse, l'autorisation de la Confédération deviendrait également obsolète. Celle-ci en effet concerne moins les personnes naturalisées volontairement que le contrôle de la pratique de naturalisation des cantons. C'est justement cette idée tautologique qui explique la conviction des partisans des pouvoirs particularistes. Selon eux, la compétence décisionnelle en matière d'attribution des naturalisations représente un droit cantonal et communal traditionnel, irrévocable et indiscutable. La proposition formulée par la minorité du Conseil fédéral est donc rejetée.

Cependant cette question ne cesse de faire l'objet de controverses. En 1892, le spécialiste de droit public, Albert Affolter, remarque que, d'après la doctrine dominante dans les Etats fédéraux, il existe «eine bundesstaatliche und eine gliedstaatliche Angehörigkeit».²⁹ Il contredit quant à lui l'opinion selon laquelle «die Angehörigkeit zum Gliedstaate das Primäre und Unmittelbare und die Angehörigkeit zum Gesamtstaate das Mittelbare, das durch das Medium der gliedstaatlichen Angehörigkeit Bewirkte sei»:

²⁸ Sont qualifiées de «engere Bürgerrechte», les nationalités des cantons et communes. Cf. sur ce point aussi la référence à la nationalité fédérale suisse qui était ressentie uniquement comme une nationalité placée au-dessus de celle des cantons et des communes: Kreis, Georg et Kury, Patrick, *Die schweizerischen Einbürgerungsnormen im Wandel der Zeiten*, Berne, Commission suisse de l'UNESCO, 1996, p. 24.

²⁹ Affolter, Albert, *Grundzüge des Allgemeinen Staatsrechts*, Stuttgart, Verlag von Ferdinand Enke, 1892, note 12, pp. 14–15.

«Diese Anschauung ist nur vom historischen Standpunkte aus richtig. Die Bürger des einzelnen Staates werden beim Auftreten des Bundesstaates deshalb, weil sie Bürger des Gliedstaates sind, zu Bürgern des Gesamtstaates. Wenn aber der Bundesstaat begründet ist, so ist es vom juristischen Standpunkte aus das Bürgerrecht des Gesamtstaates, welches zunächst ins Auge gefasst und erworben werden muss. Die bundesstaatliche Rechtsordnung hat dabei zu bestimmen, wie das bundesstaatliche Bürgerrecht erworben wird, und kann dies (so in Deutschland und der Schweiz) auch so bestimmen, dass dasselbe erworben werde durch Erwerb des gliedstaatlichen Bürgerrechts. Aber auch dann wird man Bürger des Gesamtstaates nicht, weil man Bürger des Gliedstaates geworden ist, sondern weil die bundesstaatliche Rechtsordnung das bundesstaatliche Bürgerrecht knüpft an die Tatsache des Erwerbes eines gliedstaatlichen Bürgerrechts.»³⁰

Même si l'argumentation d'Affolter semble plausible, cette conception n'a toujours pas réussi, aujourd'hui encore, à s'imposer dans la réalité juridique. Actuellement, le Parlement suisse travaille à la révision des articles constitutionnels relatifs à la nationalité en vigueur, ainsi qu'à celle de quelques articles de la loi sur la nationalité. Les pouvoirs des communes et cantons doivent être limités législativement par l'introduction d'un droit de recours pour les personnes dont la demande aura été rejetée. L'Etat fédéral posséderait ainsi pour la première fois un instrument lui permettant de contrôler les motifs des décisions rejetant la demande de naturalisation et également, a posteriori, l'activité des administrations cantonales et communales dans ce domaine. La proposition de la minorité du Conseil fédéral, formulée en 1876, ainsi que l'avis du spécialiste de droit public, Albert Affolter, décrit précédemment, ne trouveront d'équivalent que plus d'un siècle plus tard.

Inversement, la première loi sur la nationalité, datée du 3 juillet 1876, introduit purement et simplement l'obligation d'obtenir l'autorisation de la Confédération ainsi qu'une obligation de résidence en Suisse depuis au moins deux ans. Ces mesures sont complétées par la règle de principe instituant que les naturalisations ne doivent en aucun cas constituer un préjudice pour la Suisse et enfin par des dispositions quant au renoncement à la nationalité suisse. La Confédération a ici pour intérêt explicite principal de mieux réussir à imposer des principes de politique extérieure, déjà formulés en 1848 à propos des apatrides et du service militaire obligatoire pour les étrangers de sexe masculin. L'habitude prise par certaines communes d'accorder le droit de cité en échange de grosses sommes d'argent, est nouvellement ressentie comme pro-

fondément choquante.³¹ Le fait que les communes aient conféré au droit de cité une qualité de marchandise,³² ce qui n'a jusqu'alors que rarement été critiqué, commence à être considéré comme moralement indéfendable, en plus des préjudices que ces naturalisations peuvent provoquer envers d'autres Etats-nations. Cependant, le concept de nation ne fait toujours pas son apparition dans les débats législatifs.

La loi de 1876 doit être interprétée dans le cadre de la préservation du gouvernement fédéral libéral. Face à diverses forces s'exerçant dans des sens contraires, telles que le fédéralisme, le *Kulturkampf* et les crises économiques, cette loi représente la souveraineté de la Confédération. Celle-ci a ainsi réussi à pourvoir la nationalité suisse, qui jusqu'alors n'avait pas de «réel contenu», d'éléments spécifiques à un Etat-nation et à transférer, en partie, dans son domaine de compétence, une des questions fondamentales pour les Etats-nations modernes: celle de la définition juridique du peuple. Les années suivantes, la nationalité devint ainsi non seulement un instrument mais aussi un effet d'une formation nationale en évolution.

La citoyenneté moderne a donc contribué à la formation nationale en relevant non seulement de plus en plus de la compétence du pouvoir central, mais aussi de l'extension de la base démocratique de la société. Au cours du dernier tiers du XIXe siècle, on arrive à cette situation grâce à l'introduction de nouveaux droits politiques et sociaux³³ ainsi qu'à la nationalisation des droits et des obligations qui s'en suit, c'est-à-dire à leur attribution à un nombre toujours croissant de citoyens.

L'extension des droits fondamentaux concerne à cette époque surtout les juifs: ils acquièrent en 1866 la liberté d'établissement, en 1874 la liberté de culte. Simultanément, tous les Suisses de sexe masculin obtiennent plus de droits politiques et d'obligations: la Constitution de 1874 introduit le référendum légal facultatif. L'article 43 de la Constitution ramène à une durée de

³¹ Cf. *Feuille fédérale de la Confédération suisse (FF)*, 1876, II, pp. 940-947, ici p. 942, «Message du Conseil fédéral concernant le projet de loi sur la naturalisation des étrangers en Suisse et la renonciation à la nationalité suisse», du 2 juin 1876.

³² Argast, R. (note 18), p. 31.

³³ Cf. aussi Marshall, Thomas H., «Staatsbürgerrechte und soziale Klassen», *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt a. M./New York 1992, Campus, pp. 33-94.

trois mois la période d'attente légale pour l'exercice des droits politiques pour les Suisses installés dans un canton autre que celui d'origine. En outre, la Constitution de 1874 introduit la conscription. La situation juridique des femmes suisses quant à elle, ne s'améliore pas. Elles ne peuvent toujours pas jouir des droits politiques et de l'intégralité des droits civils. Certes la constitution de 1874 supprime les restrictions au droit du mariage, mais les femmes perdent désormais leur nationalité en se mariant, pour acquérir celle de leur mari.³⁴ En cas de révocation de la nationalité suisse, la loi dispose que la femme mariée doit, à compter de cette date, également suivre son mari.³⁵ En revanche, les ouvrières profitent des premières institutions mises en place par l'Etat et en particulier des dispositions en matière de protection des ouvrières dans la loi de 1877 sur les usines.

L'historien Gérard Noiriel souligne que parallèlement à l'apparition du protectionnisme en France à la fin du XIXe siècle, émerge un fort processus de nationalisation et de démocratisation.³⁶ D'après lui, le droit a joué dans ce processus un rôle très important et en particulier la question de la nationalité est devenue un grand enjeu social. Au cours des sept années de débats sur une nouvelle loi sur la nationalité, la question la plus discutée concerne la «position privilégiée» d'immigrés sur le marché du travail par rapport aux jeunes français, en vertu de leur dispense du service militaire. La loi sur la nationalité française de 1889 stipule donc également que les personnes de la deuxième génération sont automatiquement naturalisées au jour de leur majorité.

En Suisse également, depuis les années 1890, on commence à être convaincu que l'accroissement du nombre d'étrangers et d'étrangères doit s'accompagner d'une plus grande facilité d'accès à la naturalisation, en particulier en introduisant le droit du sol (*jus soli*). Après que les plus rudes épreuves de politique intérieure de la seconde moitié du XIXe siècle aient été surmontées, l'augmentation du nombre d'étrangers et d'étrangères préoccupe les politi-

³⁴ Art. 3 (note 26) p. 453.

³⁵ Art. 7 (*idem*) p. 454.

³⁶ Noiriel, Gérard, *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe 1793–1993*, Paris, Calmann-Lévy, 1991, pp. 84 s.

ciens de manière croissante.³⁷ Parallèlement à cela, se répandent les concepts de «surpopulation étrangère» et d'*Überfremdung*,³⁸ qui allaient devenir au cours de l'entre-deux-guerres des slogans singulièrement efficaces pour les Suisses partisans de la lutte contre les étrangers³⁹.

Pendant la phase préparatoire de la loi fédérale du 25 juin 1903 sur la naturalisation des étrangers et la renonciation à la nationalité suisse, les mêmes critiques que celles apparues au cours des débats français sont formulées. Ici encore on prétend que les étrangers de sexe masculin sont favorisés par rapport aux Suisses car ils sont dispensés du service militaire obligatoire à la fois dans leur pays d'origine et en Suisse. Une autre critique porte sur le fait que le très grand nombre d'étrangers peut en cas de guerre, constituer une grave menace pour la Suisse.⁴⁰ Mais parallèlement, la main-d'œuvre étrangère vivant en Suisse représente un important facteur de l'économie nationale. Aucun des débats ne porte sur une éventuelle limitation de l'immigration vers la Suisse. Au contraire, la question dite «des étrangers» doit être traitée en appliquant un processus de naturalisation simplifié, allant même jusqu'à des mesures de naturalisation automatique.

Finalement, la loi sur la nationalité de 1903 autorise les cantons qui en formulent la demande à mettre en œuvre une forme réduite du *jus soli*. Ce droit du sol peut être appliqué aux enfants dont la mère est d'origine suisse ou à ceux dont les parents, au jour de leur naissance, vivent depuis au moins cinq années ininterrompues dans un canton suisse.⁴¹ Cependant, aucun canton ne fera usage de cette possibilité offerte par la loi. Alors qu'à la même époque, la

³⁷ Voir Arlettaz, Gérald, «Démographie et identité nationale (1850–1914). La Suisse et la «question des étrangers»», *Etudes et Sources*, 11, Berne, Archives fédérales suisses, 1985, pp. 83–180.

³⁸ Cf. aussi Schmid, Carl Alfred, «Unsere Fremdenfrage», *Zürcher Post*, Separatdruck, Zürich, 1900.

³⁹ Cf. aussi Kury, Patrick, *Über Fremde reden: Der Überfremdungsdiskurs und die Ausgrenzung der ausländischen Juden in der Schweiz von 1900 bis zum Zweiten Weltkrieg*. Thèse (non publié), Université de Bâle, 2002.

⁴⁰ Cf. par exemple Carlin, G., «Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts», *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, Nouvelle suite, vol. 19, Bâle, 1900, p. 23.

⁴¹ RO, nouvelle série, vol. 16, «Loi fédérale sur la naturalisation des étrangers et la renonciation à la nationalité suisse du 25 juin 1903», p. 653, article 5.

France centralisatrice introduit le système des naturalisations forcées pour les étrangers de la deuxième génération, la Confédération suisse, quant à elle, ne parvient toujours pas à s'imposer face aux cantons. L'objectif qu'elle s'est fixé de faire diminuer le pourcentage d'étrangers par le biais de la loi sur la nationalité n'est pas atteint. Or, c'est justement cet échec qui prête main-forte en Suisse à une nationalisation croissante de l'espace culturel: l'échec de la procédure simplifiée de naturalisation, envisagée comme moyen de faire diminuer le pourcentage d'étrangers et d'étrangères après 1903, ouvre en fait la voie à des conceptions culturalistes et ethnisantes qui s'imposeront dans les débats sur la citoyenneté et sur la politique concernant les étrangers.

III. La nationalité, modèle culturel ou ethnoracial (1900–1925)?

par Gérald Arlettaz

Le demi-siècle qui s'étend de 1874 à 1925 représente une étape très importante dans le développement de la formation nationale. Si la notion de collectivité nationale avait déjà été définie sur le plan politique en 1798 et réaffirmée en 1848, c'est à partir de 1874 et plus particulièrement au cours des premières années du XXe siècle que cette notion va s'édifier en valeur économique, sociale, puis culturelle et ethnique.

Dès lors, la nationalité devient-elle l'expression de l'«homogénéité nationale»?⁴² Pour la Suisse, l'expression doit être nuancée, d'autant que les protagonistes mêmes d'une entité nationale de type culturaliste⁴³ ou ethnique insistent souvent sur le mythe fondateur par excellence de la Suisse, à savoir l'unité dans le respect des diversités originelles. En fait, s'il existe une cer-

⁴² Selon Gérard Noiriel, en France, la notion d'«homogénéité nationale» est à rapprocher du «sentiment d'appartenance à la nation». Il s'agit d'un principe identitaire (cf. «Socio-histoire d'un concept: les usages du mot «nationalité» au XIXe siècle», *Etat, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, p. 161).

⁴³ Par «culturaliste», j'entends la volonté de promouvoir une vision de la société nationale fondée sur la culture, c'est-à-dire sur l'ensemble des institutions qui assurent la cohérence de cette société.

taine homogénéité, c'est surtout dans la perspective d'une volonté de défense contre les éléments jugés perturbateurs de la conscience communautaire: le progrès, le modernisme, parfois le libéralisme et la démocratie et presque toujours l'étranger.⁴⁴ Cette attitude prouve une fois de plus que le sentiment communautaire, à quelque échelon que ce soit, se définit par la négative, contre l'autre, celui qui n'est pas considéré comme membre de la dite communauté. Dans cette perspective, la «question des étrangers» est un des facteurs de formation identitaire de l'espace national.

En premier lieu, il est certain que l'espace suisse s'est modifié sur le plan socioinstitutionnel. Sans vouloir refaire l'histoire des transformations survenues au cours du dernier quart du XIXe siècle, je me permets de reprendre un constat formulé en 1991 déjà:

«L'inadéquation des structures traditionnelles à résoudre les défis par la transformation de la société suisse engendre un processus à long terme de transfert de compétences en direction d'un Etat centralisateur, d'abord très modérément providentiel. Ce transfert ne se conçoit que dans une perspective de nationalisation d'un pays qui ne peut plus se gérer dans le respect intégral de ces particularités. Perçu au travers d'impératifs politiques et sociaux, ce phénomène affecte aussi bien l'appareil institutionnel et administratif, que les modes d'identification et de représentation collectives [...]. Pourtant, les anciennes structures s'avèrent très résistantes au réformisme centralisateur.»⁴⁵

De ce fait, la Suisse se trouve une nouvelle fois prise dans une très forte tension entre l'intérêt général de type national, d'une part, et l'expression cantonale et locale des communautés traditionnelles, d'autre part. Cette tension exprimée dans diverses modalités donne le ton du débat sur la «question des étrangers», sur la solution à lui apporter et sur les diverses conceptions de la nationalité.

Dans l'ensemble du débat sur la naturalisation, qui se déroule au niveau législatif et constitutionnel de 1898 à 1928,⁴⁶ la vision nationale préconise

⁴⁴ Arlettaz, G. (note 37).

⁴⁵ Arlettaz, Gérald, «Aux origines de la question des étrangers en Suisse», *Passé pluriel*. En hommage au professeur Roland Ruffieux, Fribourg, éditions universitaires, 1991, p. 189.

⁴⁶ Sur le déroulement, les prises de position et l'interprétation de ce débat, voir notre étude mentionnée à la note 38. Voir également Arlettaz, Gérald/Burkart, Silvia, «Naturalisation, «assimilation» et nationalité suisse. L'enjeu des années 1900–1930», *Devenir Suisse*, Genève,

tout d'abord la naturalisation facilitée des étrangers, puis l'adoption d'un *jus soli* limité. Selon cette conception, la naturalisation des étrangers serait une condition indispensable à l'«assimilation» qui est elle-même nécessaire au bon fonctionnement politique et culturel de la société suisse. Tous ceux qui s'expriment dans ce sens postulent leur adhésion à un principe identitaire. Ils entendent également diminuer la pression quantitative et qualitative des étrangers sur les lieux où ils vivent, en particulier dans les trois villes de Genève, Bâle et Zurich.

Après l'échec de la solution législative, en 1903, les protagonistes d'une vision civique et/ou culturaliste de la société nationale font recours dès 1909 à la solution constitutionnelle qui implique une révision de la loi fondamentale de 1874. En Suisse, une pareille prétention touche un des domaines les plus sensibles de la patrie originelle, celle des identités fédérées. De ce fait, la nationalité se trouve en conflit avec elle-même. Elle n'est ni au centre, ni unifiée, ni purement locale, mais une référence complexe. Elle ne réunit même pas complètement tous les confédérés dont certains se font naturaliser dans d'autres cantons.

Dans une pareille conjoncture, rendue particulièrement nerveuse par l'exacerbation des homogénéités voisines, celles de l'Allemagne et de la France en particulier, il n'est pas étonnant qu'à partir de 1910 et plus particulièrement au cours de la Guerre mondiale, soit apparue une troisième conception de la nationalité: celle de l'ethnie, voire de la «race». Refusant catégoriquement toute vision d'une naturalisation cherchant à faciliter l'«assimilation», les partisans de la voie ethnoraciale affirment que l'«assimilation» est une condition obligatoire et sacrée de la naturalisation. Ce postulat de principe entraîne évidemment une foule de questions: Quelles sont donc les normes de cette «assimilation»? Quelles en sont les références, les présupposés? Bref, dans cette vision d'une Suisse ethnique, il faut nécessairement rechercher la souche commune aux diverses parties culturelles et linguistiques du pays. Dans cette perspective, l'identitaire devient réellement la traduction de l'«homogénéité».

Georg, pp. 47–62. Voir encore Schlaepfer, Rudolf, *Die Ausländerfrage in der Schweiz vor dem Ersten Weltkrieg*, Zürich, 1969.

A. La «question des étrangers» et l'identité nationale

Dans la logique de la construction d'un espace national à vocation intégratrice, par opposition au «péril» étranger, l'élément fondateur paraît être la défense de l'indépendance du pays. Carl Alfred Schmid, par exemple, met en doute la survie du pays en l'an 2000 et craint pour la Suisse le sort de la Pologne.⁴⁷ L'hégémonie allemande renforce ce type de prospective. Plusieurs analystes se réfèrent au cas du Transvaal détruit par l'«invasion» des ressortissants anglais.⁴⁸

Une autre perspective majeure dans le discours identitaire se réfère à l'existence d'un modèle suisse de type libéral démocratique. Selon cette conception très attachée aux valeurs politiques de la Suisse de 1848, le fonctionnement du pays serait confronté à la coexistence de deux populations, l'une indigène, disposant des droits politiques et civils, et l'autre étrangère fondée essentiellement sur l'activité économique:

«[...] L'une accepte l'Etat social comme étant l'expression de sa volonté et vit d'une façon normale sous les lois qu'elle s'est donnée, tandis que l'autre, qui forme plus du septième de la population, vit, malgré la solidarité économique, avec d'autres lois, et surtout un autre point d'appui que celui du pays où elle vit.»⁴⁹

La volonté de maintenir l'indépendance ainsi que la société politique et civile se métamorphose aisément en «défense nationale». La Suisse héroïque, celle qui avait «arrêté les chevaliers cupides qui venaient s'emparer de nos terres, nous réduire à un humiliant servage et chasser le génie de nos montagnes»⁵⁰ est désormais confrontée à un danger plus pernicieux, celui de la «dénationalisation»:

⁴⁷ «Die Schweiz im Jahre 2000», *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, Zürich, 1912, Heft 6 et 7.

⁴⁸ Voir notamment Sauser-Hall, Georges, *La nationalisation des étrangers en Suisse*, Neuchâtel, Attinger, 1914, pp. 8–15.

⁴⁹ Picot, Albert, *Un problème national. La population étrangère établie en Suisse*, Genève/Bâle, Georg, 1914, pp. 12–13.

⁵⁰ De Montenach, Georges, «Les morts qui parlent», *Der III. Schweizerische Katholikentag in Zug, 21. bis 24. August 1909*, Stans, Hans von Matt, 1909, p. 227.

«[...] celui que court un pays où les éléments venus d'ailleurs prennent une influence prépondérante sur les mœurs, sur la mentalité, sur l'esprit de la population.»⁵¹

Dès 1909, l'appel au sentiment identitaire résonne en de multiples variations. Cependant, de quelle patrie s'agit-il? Georges de Montenach évoque les montagnes, les rivières, les chalets, soit les projections bricolées de la Suisse alpestre, opposées au progrès, c'est-à-dire à «un édifice chimérique sans aucune assise solide».⁵² Pourtant, l'histoire de ce bricolage reste plurielle et trouve ses fondements dans les cantons.⁵³

A Genève, les nombreuses prises de position, issues généralement de l'opinion libérale de 1909 à 1914, se réfèrent en premier lieu à l'identité genevoise dont il s'agit de défendre «l'âme» beaucoup plus que «la nation comme race».⁵⁴ Le sentiment identitaire se définit en particulier par opposition aux influences réelles ou supposées exercées par la population française. A cet égard, le discours genevois est très explicite et quelque peu redondant. Les traditions séculaires de l'état genevois seraient en péril.⁵⁵ Les fanfares françaises présentes au concours musical d'août 1909 témoigneraient d'une Genève devenue «cosmopolite et fêtarde».⁵⁶ Genève pourrait-elle devenir une sous-préfecture française? Selon Paul Pictet, la dénatalité serait due à l'influence du néo-malthusianisme français.⁵⁷ Avec la généralisation de «l'esprit de jouissance», la République de Genève paraît bien compromise.

De 1900 et surtout de 1909 à 1914, les déclinaisons sur la «question des étrangers» sont légion. Traduisent-elles nécessairement une conception de

⁵¹ *Mémoire sur l'assimilation des étrangers en Suisse*, s. l. n. d. [Genève, 1909] p. 4.

⁵² Voir note 50, p. 288.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Boissier, Edmond, *Un problème genevois. L'assimilation des étrangers*, Genève, A. Jullien, [1909], p. 9.

⁵⁵ Wagnière, George, «Genève et la Confédération», *Wissen und Leben*, 15 décembre 1909, vol. 5, p. 302.

⁵⁶ Achard, A., «La situation politique du canton de Genève», *Wissen und Leben*, 1er janvier 1910, vol. 5, p. 393.

⁵⁷ Pictet, Paul, *La question des étrangers*, rapport présenté le 2 septembre 1911 à Glaris à l'Assemblée générale de l'Union des Villes suisses, Zurich, [1911], pp. 10–11.

l'identité nationale? La réponse n'est pas si évidente qu'il n'y paraît au premier abord. Il est certain que la dénonciation du «péril étranger» renvoie par la négative à une totalité de référence. Pourtant, l'exemple genevois paraît caractéristique à cet égard, la totalité en question ne constitue souvent qu'un cadre général englobant le lieu directement concerné. En fait, l'identité est perçue comme genevoise, située dans l'espace national suisse, et non pas comme indistinctement nationale.

B. La vision culturaliste de l'octroi de la nationalité

Se généralisant au début du XXe siècle, le concept de «question des étrangers» n'est pas univoque dans ses acceptions. Il n'est pas non plus l'emblème d'un rassemblement général de la nation, mais plutôt l'expression d'un dysfonctionnement de la formation nationale perçu avec plus ou moins d'intensité suivant les régions.

Dans cette perspective, cette question engendre en premier lieu une manifestation de réalisme fonctionnaliste. Dans la mesure où le système libéral de la société suisse n'est pas remis en cause sur le plan politique, ni sur le plan économique, les protagonistes d'une société nationale intégrée inventent la solution de la naturalisation facilitée et celle du *jus soli* pour certaines catégories d'enfants. Il faut «prendre les étrangers et en faire des Suisses».⁵⁸ De ce fait, les clivages et autres inégalités de type fonctionnel disparaîtront et une partie de plus en plus importante de la population vivra dans le même espace sociopolitique.

Cependant, cette conception des rapports intercommunautaires n'est aucune-ment définie par un quelconque droit à la différence. Elle postule au contraire la nécessité d'une référence collective, celle de la loi suisse rendant citoyens et nationaux les ressortissants étrangers. Il s'ensuit un long débat sur les modalités d'octroi de cette nationalité, par indigénat national, par octroi obligatoire dans certaines conditions, par *jus soli* plus ou moins direct, avec ou sans droit d'option, par décision fédérale ou par incitation aux cantons. Ces diverses perspectives divisent les volontés politiques entre partisans d'une

⁵⁸ Suivant l'expression d'Edmond Boissier (*De l'assimilation des étrangers. Nouvelle étude*, Genève, A. Jullien, 1911, p. 9).

vision extensive de la nationalité et conservateurs, jaloux des prérogatives locales.

Quoi qu'il en soit, la référence à une loi nationale intégratrice entraîne rapidement le débat vers une autre dimension, celle de la culture. En effet, d'entrée de jeu, les partisans d'une vision nationale de la solution à la «question des étrangers» perçoivent la nécessité de se situer par rapport à la conception assimilatrice. Ainsi, pour résoudre le problème, les nouveaux Suisses doivent répondre à une attente générale, celle d'une certaine conformité aux valeurs suisses, à la destinée du pays, mais aussi à une certaine situation sociale.⁵⁹

Pour bénéficier de la grâce nationale, les étrangers ne peuvent évidemment pas compter que sur leur libre arbitre, puisqu'ils sont potentiellement porteurs des germes de la «dénationalisation» et du relâchement du tissu social helvétique. De ce fait, la conception de l'intégration des étrangers par une naturalisation assimilatrice fait appel aux qualités nationales et surtout à une volonté collective de transcender ces qualités.

«La question de l'éducation nationale doit spécialement être mise en relief [...]. Les Eglises peuvent faire aussi beaucoup [...] les fêtes nationales peuvent être des occasions de propagande nationale, de conférences, de publications utiles au travail d'assimilation [...]. L'attachement d'un pays provient certes de souvenirs communs, mais aussi, et surtout, du sentiment de travailler à la même tâche et au même but que ses compatriotes.»⁶⁰

Cette conception suscite de nombreux écrits de 1909 à 1914 provenant notamment de Suisse romande et de Genève en particulier. Ils prouvent une fois de plus l'interpénétration des identités cantonales et nationale:

«Serait-ce donc une tâche au-dessus de nos forces que de donner chaque année à une nouvelle classe de 1200 petits enfants étrangers nés à Genève une éducation nationale et patriotique? Si tous les citoyens qui ont conservé la foi dans les destinées de Genève, qui mettent le progrès moral de la patrie au-dessus des intérêts matériels, si les Eglises veulent unir leurs efforts dans ce but, nous croyons que

les plus belles espérances pour l'avenir de notre pays, pour son rôle utile dans la patrie suisse, nous sont permises.»⁶¹

Cette vision de l'assimilation par la naturalisation est donc la traduction d'une grande confiance dans la nationalité suisse et dans son avenir, car comme le dit Picot, dont les propos divergent de la mythologie nationale:

«Ce qui est capable d'attirer l'étranger à nous, de leur gagner à notre patrie, ce n'est pas tant le souvenir des coups de hallebardes portés par nos ancêtres sur tous les champs de bataille de l'Europe, mais plutôt la perspective d'entrer dans une communauté qui a confiance en son avenir et poursuit un idéal social et moral largement humain et digne d'être adopté.»⁶²

Exprimée comme modèle d'un espace national, civique, démocratique, de grande vertu, la nationalité suisse prend l'allure d'un appel au peuple pour qu'il propage ces valeurs. Ce n'est donc plus seulement un modèle politique, mais un modèle de type culturaliste reposant sur la fierté nationale qui est en cause. Cette conception est exprimée notamment par les auteurs à référence culturaliste et idéaliste qui s'expriment dans l'enquête de la *Voile latine* de 1910, ainsi chez Ernest Bovet:

«Pour assimiler il faut un principe; [...] une Suisse qui démente la soumoiserie des provinces, le préjugé des races, l'absolutisme des religions, la haine des classes.»⁶³

Naturaliser pour assimiler les étrangers dans un espace national, fier de son identité et de la diversité qui la compose est un idéal de type culturaliste, par conséquent fortement ethnocentrique. Le culturalisme induit une certaine supériorité d'ascendance essentialiste. Cet idéal peut-il engendrer d'autres attitudes au profil plus nationaliste? C'est là tout le débat de ces années de crise de la psyché collective.

⁵⁹ *Idem*, p. 33.

⁶⁰ Picot A. (note 49), pp. 22–23.

⁶¹ Boissier, E. (note 54) p. 29.

⁶² Picot, A. (note 49), p. 24.

⁶³ «Enquête sur la question des étrangers en Suisse», *La Voile latine*, 1910, mars, p. 88.

C. La conception ethnoraciale de la nationalité

Fondée sur une démarcation radicale entre le Suisse et l'étranger, la vision culturaliste admet l'existence d'un passage. Si la naturalisation permet à l'étranger de s'«assimiler», c'est que ce dernier est potentiellement conforme aux valeurs culturelles de la fédération nationale. En outre, la Suisse est pensée comme un ensemble doté d'une capacité d'intégration. Cependant, cette confiance est loin d'être absolue. Si la conception assimilatrice propage l'idée d'un *jus soli* sans trop de craintes, en revanche, elle se montre souvent réservée à l'égard de la naturalisation volontaire: ce «ne seront pas toujours ceux que nous choisirions de préférence».⁶⁴

Or, l'ensemble des politiciens et des intellectuels suisses est loin d'être convaincu des capacités de la Suisse et des étrangers à opérer cette fusion assimilatrice. Dès les années 1910, de nombreux publicistes pensent que naturaliser des étrangers mal assimilés seraient un remède pire que le mal, dangereux pour notre «conscience nationale elle-même».⁶⁵ De plus, la Suisse ne serait pas à même de pratiquer un *jus soli* efficace:

«Nous ne pouvons [...] nous appuyer ni sur une religion, ni sur une langue, ni sur une idée nationales qui menacent au contraire de se retourner contre nous.»⁶⁶

N'y a-t-il donc pas de valeurs nationales? En fait, parallèlement aux partisans d'une Suisse assimilatrice, les contempteurs de cette vision se mettent à rechercher ces valeurs, mais ils le font dans un registre plus mythique, plus communautaire, plus ethnique. Pour Georges de Montenach, il faut «exalter tout ce qu'il y a de suisse en nous, rechercher toutes nos affinités ancestrales».⁶⁷ Bien que défenseur de la liberté d'établissement et d'une naturalisation facilitée, Walther Burckhardt évoque dès 1913 la défense de la «race» qu'il estime toutefois question d'avenir.⁶⁸

⁶⁴ Boissier, E. (note 58), p. 32.

⁶⁵ Cornut, Samuel, *Au foyer romand*. Etrennes littéraires pour 1912, p. 15.

⁶⁶ *Idem*, pp. 18–19.

⁶⁷ Voir note 63, p. 86.

⁶⁸ Burckhardt, Walther, «Die Einbürgerung der Ausländer», *Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Berne, XXVII, 1913, p. 21.

Les clivages entre culturalistes, de plus en plus perçus comme utopistes, et défenseurs d'une *Eigenart* helvétique, à défendre par tous les moyens contre l'*Überfremdung*, vont se renforcer tout au long de la Première Guerre mondiale.⁶⁹ Une des voies les plus sombres d'une conception franchement raciale est celle de l'ingénieur Max Koller. Selon ses écrits, publiés de 1915 à 1919, notamment dans *Wissen und Leben*, par la Nouvelle Société Helvétique et par l'Association libérale-démocratique des étudiants suisses,⁷⁰ Koller dénonce le mélange des races, demande un processus différentiel de naturalisation en fonction des trois cultures du pays et même selon la proximité culturelle des ressortissants étrangers. Enfin, il réclame d'exclure de la citoyenneté suisse les non-Européens, les Slaves, les Turcs, les Orientaux et les Juifs. Etant probablement le plus extrémiste de la conception ethnoraciale, Koller n'est de loin pas isolé. Walter Burckhardt lui-même, parlant de la liberté d'établissement en 1921, évoque des étrangers qui peuvent modifier la composition ethnique de notre peuple, «oder besser gesagt: unsere Volksstämme wesentlich alterieren».⁷¹

Tout au long de ce débat sur la naturalisation et sur l'«assimilation» des étrangers, les références nationales impliquées dans ce processus conduisent logiquement à un vaste débat sur l'idée de nation. La Suisse est-elle une nation? Quel type de nation? Est-ce «la meilleure des Républiques» pour reprendre l'expression d'Edouard Secretan?⁷² Existe-t-il au contraire une «Staatsgedanke» fondée sur la «Sicherung der Reinheit der drei Stämme», selon Max Koller?⁷³ Faut-il parler de modèle ou d'*Eigenart*? Ce débat lancé en 1910 par la revue *Wissen und Leben* notamment s'éternisera tout au long de la première moitié du XXe siècle pour le moins. Cependant, «l'évolution

⁶⁹ Voir Arlettaz, Gérald «Les effets de la première guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse», *Relations internationales*, 54, 1988, pp. 161–179.

⁷⁰ Les références des publications de Max Koller sont mentionnées dans l'article indiqué à la note 69.

⁷¹ Burckhardt, Walther, «Zur Revision der Niederlassungsverträge», *Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur*, September 1921, Heft 6, p. 244.

⁷² Voir note 63, p. 55.

⁷³ *Das Schweizervolk und die Fremden vom Standpunkt des Heimatschutzes*, Vortrag gehalten in der Gruppe Rorschach des NHG, Basel, Schwabe, 1916, p. 22.

trionphale d'un idéal national», selon les termes d'Oskar Wettstein,⁷⁴ ne l'emportera pas. En matière de population étrangère, les autorités fédérales opteront pour une politique défensive d'établissement et de naturalisation fondée sur «la capacité de réception du pays».⁷⁵

Zusammenfassung

Der vorliegende Text schildert entlang den Entwicklungslinien der schweizerischen Staatsbürgerschaft zwischen 1798 und 1925 die gegenseitige Abhängigkeit von Staatsbürgerschaft und Nationalisierung in der Schweiz. Er fragt, welche Entwicklungen der schweizerischen Staatsbürgerschaft die Nationalisierung förderten oder behinderten und wie andererseits die Nationalisierung die Staatsbürgerschaft beeinflusste.

Der Text konzentriert sich auf zwei zentrale Aspekte, die dieses Verhältnis in der Schweiz massgeblich bestimmten: Erstens geht es um das spannungsreiche Verhältnis zwischen zentralisierender Staatsgewalt und partikularistischen Kantonen und Gemeinden. Diese föderalistische Grundspannung ist hinsichtlich des Verhältnisses zwischen der schweizerischen Staatsbürgerschaft und der Nationalisierung während des gesamten Untersuchungszeitraums von zentraler Bedeutung. Zweitens fokussieren die Autorinnen und der Autor ihr Interesse auf den Einbezug eines Diskurses zur schweizerischen Nation und eines imaginierten Aussen in die Debatten über die schweizerische Staatsbürgerschaft. Damit sollten zu unterschiedlichen Zeitpunkten die Einbürgerungsgesetze und -praxis sowie die staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten im Rahmen einer zunehmenden Nationalisierung begründet und durchgesetzt werden. Gleichzeitig fragt der Text nach den Phasen, in denen eine weit reichende Trennung von staatsbürgerlichem und nationalistischem Diskurs das Verhältnis zwischen Staatsbürgerschaft und Nationalisierung prägte.

⁷⁴ «La naturalisation des étrangers en Suisse», *Bibliothèque universelle et Revue suisse*, 129e année, 1924, p. 257.

⁷⁵ Selon l'expression du Conseil fédéral, in «Message concernant la réglementation du séjour et de l'établissement des étrangers en Suisse par le droit fédéral, du 2 juin 1924» (FF, 1924, II, p. 521).

Der Artikel ist in drei Teile gegliedert. Silvia Arlettaz behandelt das Schweizer Bürgerrecht im Spannungsfeld des republikanischen und politisch-kulturellen Konzepts der Nation zur Zeit des helvetischen Zentralstaats, der Mediation und der Restauration. Der Beitrag von Regula Argast beschäftigt sich mit der Zeit des frühen Bundesstaats bis 1903. Sie untersucht die schweizerische Staatsbürgerschaft als juristisches und gesellschaftliches Modell. Gérald Arlettaz schildert den Wandel der schweizerischen Nationalität vor und nach dem Ersten Weltkrieg. Dabei legt er den Fokus auf die Frage nach der Nationalität als kulturelles oder ethnisches Modell.

Compendio

Seguendo le tappe principali che hanno segnato l'evoluzione della cittadinanza svizzera fra il 1798 e il 1925, questo contributo ricostruisce la relazione di dipendenza reciproca esistente in Svizzera fra cittadinanza e formazione nazionale. Il problema centrale non è dunque solo quello di determinare quali sono le tappe dell'evoluzione della nazionalità svizzera che hanno favorito, o al contrario, ostacolato la formazione di una nazione, ma anche quello di capire come tale processo di formazione nazionale ha influenzato la nazionalità.

L'articolo si concentra principalmente su due aspetti che in Svizzera hanno profondamente contrassegnato tale relazione: il primo concerne la tensione esistente fra potere statale centralista da una parte e cantoni o collettività particolariste dall'altra. Tale fondamentale tensione federalista ha giocato un ruolo centrale nel tipo di relazione stabilitasi fra nazionalità svizzera e formazione nazionale nel periodo studiato.

Il secondo aspetto concerne essenzialmente la ripresa di un discorso sulla nazione svizzera e su una rappresentazione immaginaria del mondo esterno nei dibattiti sulla cittadinanza svizzera. È in effetti questa la via che, in epoche differenti, doveva permettere di giustificare e imporre le leggi sulla procedura di naturalizzazione e la relativa applicazione così come i diritti e i doveri civici, nella prospettiva di un rafforzamento della formazione nazionale. Il testo si interroga pure sulle fasi durante le quali i rapporti fra cittadinanza e processo di costruzione nazionale si specificano attraverso una distinzione netta fra il discorso nazionalista e quello sulla cittadinanza.

L'articolo è diviso in tre parti: la prima, scritta da Silvia Arlettaz, riguarda la nazionalità svizzera all'epoca dello stato elvetico centralista, della Mediazione e della Restaurazione, al centro della tensione fra una concezione repubblicana e un modello politico-culturale della nazione. La seconda parte, redatta da Regula Argast, è dedicata all'epoca del giovane stato federale, fino al 1903; essa si interroga sulla cittadinanza svizzera quale modello giuridico e sociale nel quadro del processo di costruzione della nazione. Nella terza e ultima parte, Gérald Arlettaz analizza le trasformazioni del senso della nazionalità elvetica prima e dopo la Prima Guerra mondiale, concentrandosi sulla nazionalità come modello culturale e etnico.